

# Artigos Doutrinários

## O Estado Responde por Omissão Legislativa quanto à Revisão Geral e Anual da Remuneração dos Servidores Públicos?

Daniela Zarzar Pereira de Melo Queiroz\*

### 1. Introdução

No bojo do processo de estabilização econômica iniciado a partir de 1994, o governo federal optou por não conceder revisão geral de remuneração a servidores públicos, que, como ensina Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª edição, Malheiros Editores, SP, 1993, p. 400), constitui-se num aumento de vencimento genérico “*provocado pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos*”. Vários anos se passaram sem qualquer reajuste.

Em seu texto originário, a Constituição Federal de 1988 estabelecia:

Art. 37 (....)

*X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data; (destacou-se).*

Interpretando-o, em 15/05/96, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não se referia à data-base dos servidores, mas à unicidade de índice e à extensão da data da revisão geral aos servidores civis e militares, não tendo qualquer relação com a época em que se daria a revisão ou mesmo sua periodicidade (MS 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 11/04/03).

Naturalmente, a irrisignação dos servidores se fez sentir nas mobilizações

---

\*N.E.: Juíza Federal Substituta, em auxílio no Juizado Especial Federal (24ª VF/DF).

Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 16, n. 8, ago. 2004

dos sindicatos e representantes de classe junto ao Poder Legislativo. Reflexo disso foi a apresentação de dois projetos de lei, PL 1.955/96 do Deputado Jair Bolsonaro, de 22/05/96, e PL 1.969/96 do Deputado Paulo Paim, de 23/05/96, fixando o dia 1º de janeiro como data-base dos servidores públicos.

Não bastasse a pressão legislativa, houve também pressão constitucional, passando a Emenda 19, de 04/06/98, a fixar a anualidade da revisão geral:

Art. 37 (...)

V - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em caso, *assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices*; (destacou-se).

Mesmo com a alteração constitucional, o governo federal deixou de iniciar o processo legislativo para revisão geral de remuneração, o que levou o Partido Democrático Trabalhista – PDT e o Partido dos Trabalhadores – PT a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 2.061/DF, vindo a ser julgada parcialmente procedente em 25/04/01. Está na ementa:

*Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Art. 37, X, da Constituição Federal (redação da EC 19, de 4 de junho de 1998).*

*Norma constitucional que impõe ao presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores públicos da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, III, a, da CF.*

*Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/99, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC 19/98.*

*Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister.*

Procedência parcial da ação. (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 29/06/01) (destacou-se).

Declarada a mora e cientificado o Poder Executivo, em 05/09/01, foi apresentado o PL 5.299/01, fixando o índice de revisão geral das remunerações em 3,5% a partir do mês de janeiro de 2002, posteriormente aprovado como Lei 10.331, de 18/12/01.

Portanto, entre 04/06/99 (um ano após a promulgação da EC 19/98) e 31/12/01 (mês anterior ao reajuste implantado pela Lei 10.331/01), existiu mora do Executivo em apresentar o projeto de lei para revisão geral de remuneração, que após

a EC 19/01, deveria ser anual. Houve, então, mora legislativa. Mas, pergunta-se: o Estado tem de reparar?

## 2. Desenvolvimento

A doutrina é pacífica quanto à atribuição de responsabilidade ao Estado por omissões legislativas. Sobre o assunto, Clèmerson Merlin Clève ensina:

Declarada a inconstitucionalidade por omissão, “será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”. Não há prazo para o suprimento da omissão pelo Poder Legislativo. Como o Congresso Nacional dispõe de uma “liberdade de conformação legislativa”, não praticando, em geral, mero ato de execução (da Constituição), ainda que de caráter normativo, entendeu o constituinte que não haveria lugar, mesmo, para a previsão de prazo para o suprimento do silêncio normativo. O Legislativo pode, entretanto, através de seu Regimento Interno, fixar prazos e fórmulas viabilizadoras do acudir a omissão declarada inconstitucional. Tudo se passa de modo diferente com os órgãos administrativos. Mencionados órgãos não dispõem de “liberdade de conformação legislativa”, atuando mera atividade de execução. A liberdade de que dispõem circunscreve-se, existente autorização legal, ao território da discricionariedade, que não atinge a dimensão da “liberdade de conformação do legislador”. Por isso, o constituinte fixou um prazo para o suprimento da omissão: trinta dias.

Há aqui, verdadeira ordem judicial: “o agente público encarregado da prática do ato poderá ser responsabilizado se não o praticar no prazo fixado de 30 dias”.

*Em qualquer hipótese, as omissões declaradas inconstitucionais concretizam uma verdadeira censura constitucional ao Poder omissor, com repercussões diversas, entre elas a responsabilização civil do Estado quanto aos danos porventura ocorridos. (A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, SP, 2000, p. 347) (destacou-se).*

Por sua vez, Flávia Piovesan ratifica:

Ademais, cabe acrescentar que nada obsta o ajuizamento de ação de responsabilidade civil contra o Estado, quando do advento de uma inconstitucionalidade. A respeito, afirma Jorge Miranda: “A inconstitucionalidade pode constituir em uma relação jurídica obrigacional entre o Estado e um particular que, por causa deste ato, tenha seu direito ou interesse ofendido e sofra um prejuízo passível (mesmo se não patrimonial) da avaliação pecuniária. (...) Sob o prisma da ilicitude, a inconstitucionalidade será um pressuposto de responsabilidade civil a acrescer a outros, entre os quais um específico dever de atuação (ou de não-atuação) por parte do Estado. A par da responsabilidade por atos inconstitucionais, e mais ou menos conexa com ela, pode haver responsabilidade civil do Estado por omissões inconstitucionais, máxime por

Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 16, n. 8, ago. 2004

omissões legislativas”.

Reitere-se: as inconstitucionalidades, incluídas as omissões legislativas, podem ser pressuposto de responsabilidade civil do Estado. Nesta ótica, pondera Luiz Alberto David Araújo: “A declaração judicial da omissão implica o reconhecimento de dano a pessoa ou grupo de pessoas prejudicadas. Estamos diante de uma obrigação descumprida por uma pessoa de direito público, no caso, o Poder Legislativo da União Federal e, por outro lado, de titulares de direitos feridos, que sofreram prejuízos pela omissão legislativa, reconhecida através da coisa julgada. (...) Quer entendendo o problema sob o prisma individual, quer sob o metaindividual, duas regras ficam claras: há um reconhecimento de falta de cumprimento de dever (obrigação) do Poder Legislativo; há um princípio de responsabilização das pessoas de direito público. As duas regras devem ser entendidas dentro da ótica da inafastabilidade do Poder Judiciário, para apreciar lesão ou ameaça de lesão de direito (inciso XXXV do art. 5º). *Nesta visão, configurada a omissão é cabível o ajuizamento de ação de perdas e danos contra a pessoa jurídica de direito público, responsável pela omissão.* (Proteção judicial contra omissões legislativas, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, SP, 2003, p. 123/124) (destacou-se).

Não se nega, assim, a possibilidade de o Estado, em tese, responder pelas omissões legislativas.

A teoria da responsabilização civil do Estado, consoante art. 37, § 6º, da CF (*“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”*), exige a demonstração de três elementos: conduta, dano indenizável e nexo causal entre a conduta e o dano, prescindindo, pois, da culpa (ou dolo) do agente. É a teoria objetiva da responsabilidade.

Pertinente é a lição de Carmem Lúcia Antunes Rocha (*Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado*, Revista Forense, volume 311, jul/set, 1990, p. 3/26):

O alargamento do princípio da responsabilidade do Estado veio a propiciar a substituição – ou de menos, a convivência, vez que alguns autores, legislações e jurisprudências ainda sustentam aplicação – da teoria da responsabilidade subjetiva – pela teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Nesta, o que se necessita para a sua configuração é da comprovação de nexo de causa e efeito, entre o comportamento estatal e o dano provocado sobre a órbita jurídica protegida do particular.

Se do comportamento comissivo ou omissivo do Estado sobrevier dano injusto que onere o campo de direitos de alguém, responsável patrimonialmente será a pessoa estatal.

O que se requer, nesta hipótese, é a comprovação da existência do dano e a relação causal entre este e a conduta estatal, o que bastará a imputar a esta

pessoa a responsabilidade pelo gravame injusto imposto a alguém posto não se compadecer a responsabilidade objetiva com o juízo de culpabilidade.

O que importa salientar é que, na teoria da responsabilidade objetiva, afastada esta qualquer idéia de culpa, mesmo que presumida ou indireta. A objetividade significa a exclusão do elemento subjetivo contido na noção de culpa, qualquer que seja o contorno, o rótulo ou o matiz em que venha esta travestida. A responsabilidade objetiva do Estado diz com a ausência deste elemento subjetivo.(p. 11) – (destacou-se.)

Naturalmente, adotou-se a tese que não diferencia a teoria da responsabilidade civil objetiva ou subjetiva em relação a condutas, respectivamente, comissivas ou omissivas.

Sucedem que, baseado em estudos de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, seu filho Celso Antônio faz convincente explicação teórica que justifica a distinção, a saber:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

(....)

Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilização por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extraí-la do nada; Significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico.

(....)

*Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.*

*Reversamente, descabe responsabilizá-lo se, não obstante atuação compatível com as possibilidades de um serviço normalmente organizado e eficiente, não lhe foi possível impedir o evento danoso gerado por força (humana ou material) alheia.*

Finalmente, quadra advertir que a responsabilidade por comportamento  
Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 16, n. 8, ago. 2004

tos omissivos não se transmuda em responsabilidade objetiva nos casos de “culpa presumida”.

Com efeito, em inúmeras situações, de “falta de serviço” é de admitir-se uma presunção de culpa do Poder Público, sem o que o administrado ficaria em posição extremamente frágil ou até mesmo desprotegido ante a dificuldade ou até mesmo impossibilidade de demonstrar que o serviço não se desempenhou como deveria. O administrado não pode conhecer toda a intimidade do aparelho estatal, seus recursos, suas ordens internas de serviço, os meios financeiros e técnicos de que dispõe ou necessita dispor para estar ajustado às possibilidades econômico-administrativas do Estado. Ora, quem quer os fins não pode negar os necessários meios. Se a ordem jurídica quer a responsabilidade pública nos casos de mau funcionamento do serviço, não pode negar as vias de direito indispensáveis para a efetiva responsabilização do Estado quando faleçam aos administrados possibilidades de dispor dos meios que permitiriam colocá-la em jogo. Razoável, portanto, que nestas hipóteses ocorra inversão do ônus da prova.

(....)

*É corretíssima, portanto, a posição sempre e de há muitos lustros sustentada pelo Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello – que serviu de fundamento e de norte para os desenvolvimentos contidos neste trabalho –, segundo quem a responsabilidade do Estado é objetiva no caso de comportamento danoso comissivo e subjetiva no caso de comportamento omissivo. (ob. cit. p. 822) – (destacou-se.)*

Acolhendo esse ponto de vista doutrinário, recentemente a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal decidiu:

*Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade civil do Estado. Ato omissivo do Poder Público: detento morto por outro preso. Responsabilidade subjetiva: culpa publicizada: Falta do serviço. CF, art. 37, § 6º.*

*I– Tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência –, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.*

*II – A falta do serviço – faute du service dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao Poder Público e o dano causado a terceiro.*

*III – Detento assassinado por outro preso: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, dado que o Estado deve zelar pela integridade física do preso.*

*IV – RE conhecido e não-provido. (RE 372.472/RN, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 22/11/03) – (destacou-se.)*

Então, há necessidade de perquirir se, no caso, subsistem as premissas da



reparação subjetiva de responsabilidade do Estado: conduta, dano, nexo e culpa. Passo, assim, a essa análise.

Início pela conduta. Nesta hipótese, a conduta consiste na omissão do Poder Executivo de disparar o processo legislativo referente à revisão geral e anual de remuneração. Como já referido, a conduta omissiva contou com a declaração de inconstitucionalidade no controle abstrato pelo Supremo, tendo por efeito a comunicação ao Poder omissor de que se encontrava em mora (ADIn 2.061/DF, *DJ* 29/06/01). Portanto, a conduta omissiva encontra-se assentada.

A culpa, como visto, é presumida na medida em que houve “falta do serviço” já atestada pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao dano, não é qualquer prejuízo relacionado com condutas comissivas ou omissivas que dá margem à indenização. Exige-se que haja lesão a direito da vítima, isto é, que o dano seja jurídico. Sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello estatui:

(....) Quem não fere direito alheio não tem por que indenizar. Ou, dito pelo reverso: quem não sofreu gravame em um direito não tem título jurídico para postular indenização. Isto é, importa, como disse Alessi, dantes citado, que o evento danoso implique, ademais de lesão econômica, lesão jurídica.

(....)

Não basta para caracterizá-lo a mera deterioração patrimonial sofrida por alguém. Não é suficiente a simples subtração de um interesse ou de uma vantagem que alguém possa fruir, ainda que legitimamente. Importa que se trate de um bem jurídico cuja integridade o sistema normativo proteja, reconhecendo-o como direito do indivíduo.

Por isso, a mudança de uma escola pública, de um museu, de um teatro, de uma biblioteca, de uma repartição, pode representar para comerciantes e profissionais instalados em suas imediações evidentes prejuízos, na medida em que lhes subtrai toda a clientela natural derivada dos usuários daqueles estabelecimentos transferidos. Não há dúvida de que os comerciantes e profissionais vizinhos terão sofrido um dano patrimonial, inclusive o “ponto” ter-se-á destarte desvalorizado. Mas não haverá dano jurídico.

(....)

O dano juridicamente reparável nem sempre pressupõe um dano econômico. Pode ter havido única e exclusivamente um dano moral. Um ato lesivo ao patrimônio moral de outrem às vezes acarreta consequências econômicas detrimetosas para o agravado, ao passo que outras vezes não terá efeito. Em uma e outra hipóteses, entretanto, é cabível a responsabilização pelo dano moral. A Constituição de 1988 expressamente prevê (no art. 5º, X) indenização por dano material ou moral decorrente de violação da intimidade, da vida privada, da honra ou da imagem das pessoas, sem distinguir se o agravo provém de pessoa de direito público ou de direito privado. (*Curso de Direito*

*Administrativo*, 13ª edição, Malheiros Editores, SP, 2001, p. 826/827).

Desse modo, a lesão a direito da vítima não se limita a prejuízo de ordem patrimonial, pois também o dano a direito moral é indenizável. O certo é que o primeiro requisito do dano consiste na lesão a direito, o qual poderá ser moral ou patrimonial. Aliás, o novo Código Civil dispõe expressamente: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, *violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral*, comete ato ilícito (art. 186) – (destacou-se.)

Além de dano que cause lesão a direito da vítima, exige-se que o dano seja certo. A certeza do dano, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (ob. cit. p. 828), significa dizer que ele é “.... *não apenas eventual, possível. Tanto poderá ser atual como futuro, desde que certo, real*”. Na mesma linha de entendimento, Maria Helena Diniz (*Curso de Direito Civil Brasileiro*, 7º v., Responsabilidade Civil, 15ª edição, Editora Saraiva, SP, 2001, p. 59/60) assevera:

A certeza do dano refere-se à sua existência e não à sua atualidade ou a seu montante (...). A atualidade ou futuridade do dano é atinente à determinação do conteúdo do dano e ao momento em que ele se produziu. O dano pode ser atual ou futuro, isto é, potencial, desde que seja consequência necessária, certa, inevitável e previsível da ação, como p. ex., quando uma pessoa é vítima de lesões corporais num acidente de trânsito e perde um braço, o que diminuirá sua capacidade de trabalho. A certeza do dano, portanto, constitui sempre uma constatação de fato atual que poderá projetar, no futuro, uma consequência necessária, pois se esta for contingente, o dano será incerto.

Afasta-se, portanto, reparação de dano hipotético ou eventual que poderá não se concretizar.

Quando a pretensão indenizatória formulada frente ao Estado baseia-se em suposto dano moral, a reparação não se apresenta.

Afinal, o dano moral pode ser *direto* ou *indireto*.

Há *dano moral direto* quando houver violação “.... de um bem jurídico extrapatrimonial contido *nos direitos da personalidade* (como a vida, a integridade corporal, a liberdade, a honra, o decoro, a intimidade, os sentimentos afetivos, a própria imagem) *ou nos atributos da pessoa* (como o nome, a capacidade, o estado de família)”. No *dano moral indireto*, a lesão “.... provoca prejuízo a qualquer interesse não patrimonial, devido a uma lesão a um bem patrimonial da vítima. Deriva, portanto, do fato lesivo a um interesse patrimonial. P. ex.: perda de coisa com valor afetivo, ou seja, de um anel de noivado” (Maria Helena Diniz, ob. cit. p. 83).

Não tendo havido violação a direito da personalidade ou aos atributos da pessoa, bem como a direito patrimonial que tenha reflexo sobre bens extrapatri-



moniais, inexistente dano moral.

Ainda que a causa de pedir consistisse na reparação por dano material, não teria guarida o pedido: o dano é incerto.

Afinal, não existe direito subjetivo a esse ou àquele índice ou a esse ou àquele percentual de correção monetária. Quem os estabelecem são a lei, pois a Constituição defere à União privativamente a competência para legislar sobre o sistema monetário (art. 20, VI) e, em se tratando de correção monetária de vencimentos dos servidores públicos federais, a lei será de iniciativa privativa do presidente da República (art. 61, § 1º). Há direito à correção que venha a ser legalmente fixada, o que pressupõe a conformação política dada pelo Poder Executivo e a conformação legislativa desenhada pelo Poder Legislativo.

Esse tema da legalidade da correção monetária não passou despercebido pelo Excelentíssimo Ministro Demócrito Reinaldo ao julgar o Recurso Especial 124.864/PR, *DJ* 28/09/98, perante a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça. Na ocasião, questionava-se a constitucionalidade do índice de correção monetária a ser aplicável pelo Banco Central do Brasil para atualizar os saldos bloqueados dos cruzados novos, tendo o douto julgador partido da seguinte premissa:

A correção monetária, em nosso Direito, está sujeita ao princípio da legalidade estrita, constituindo seu primeiro pressuposto a existência de lei formal que a institua. Se o Estado democrático de direito adotou o princípio do nominalismo monetário, estabelecendo o valor legal da moeda, é juridicamente inadmissível que esta (moeda) tenha, *pari passu*, um valor econômico sem autorização legal. Só a lei é o instrumento adequado para instituir correção monetária.

Recorde-se que o art. 5º da Lei 10.331/01 estabeleceu o percentual de 3,5% para a revisão geral de remuneração dos servidores com efeito a partir de 1º de janeiro de 2002 enquanto a inflação naquele ano de 2001 fora de 7,67%, de acordo com o IPCA, consoante dados obtidos junto ao Departamento Econômico – Depec do Banco Central do Brasil. Ninguém questionou a inconstitucionalidade desse percentual. Nem poderia, porquanto, como visto, não há direito a ele.

De outro lado, ainda se pode considerar que o índice de 3,5% tenha sido estabelecido como forma de revisão geral de remuneração abrangente dos anos em que não se concedeu aumento. É dizer: mais de 1% de reajuste por cada ano em que o Estado esteve em mora. Não há como prever, qual será o valor devido, pois se trata de matéria afeta à lei.

Neste ponto, portanto, incide a regra há muito sumulada pelo Supremo Tribunal Federal, aplicável *mutatis mutandis*, que veda ao Judiciário agir como legislador positivo (Súmula 339: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de iso-

nomia.”). Afinal, caso os juízes passassem a eleger o índice que melhor refletisse a inflação no período, ainda que se utilizasse dos indicados para os benefícios previdenciários por analogia, estaria sim legislando.

Por fim, o último elemento (nexo causal) que significa a relação de causa e efeito entre a conduta e o dano não se evidencia. Ausente o dano, não se há de falar em nexo entre ele e a conduta.

Também a Turma Recursal do Distrito Federal não reconheceu responsabilidade estatal na hipótese, como se vê do Enunciado 3: “Não responde civilmente a União pela não-concessão de reajuste salarial no período compreendido entre 4 de junho de 1999 e 31 de dezembro de 2001”.

### 3. Conclusão

Não obstante possa haver responsabilidade civil do Estado pela omissão legislativa, a procedência do pedido indenizatório reclama a demonstração da conduta omissiva, do dano indenizável, do nexo causal e da culpa, por se basear na teoria subjetiva.

A mora declarada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Inconstitucionalidade por Omissão 2.061/DF caracteriza a um só tempo o comportamento omissivo e a presunção da culpa em face da falta do serviço por não ter a atividade estatal sido desempenhada a contento.

Todavia, se o dano indenizável ocorre com a violação de um direito certo, no caso, não subsiste lesão a direito moral, seja direto (direitos da personalidade ou atributos da pessoa), seja indireto (ferimento ao patrimônio que importe no abalo aos direitos anteriormente referidos) ou a direito patrimonial, pois não há direito à revisão geral de remuneração, mas sim ao aumento de vencimentos que a lei – somente ela, não o Judiciário –, fixe a tal título.

Sem o dano, não pode haver nexo causal entre a conduta culpável e o dano, razão por que também esse pressuposto da responsabilização estatal não se apresenta.

O Estado, assim, não responde pela omissão legislativa consistente na mora de o Poder Executivo enviar iniciativa de lei contendo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por inexistir dano indenizável.

---

#### Bibliografia

Carmem Lúcia Antunes Rocha. *Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado*, Revista Forense, v. 311, jul/set, 1990, p. 3/26;

Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros Editores, SP, 2001, p. 826/827;

Clèmerson Merlin Clève. *A Fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro*, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, SP, 2000, p. 347;

Flávia Piovesan. *Proteção judicial contra omissões legislativas*, 2ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, SP, 2003, p. 123/124;

Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo brasileiro*, 18ª Edição, Malheiros Editores, SP, 1993, p. 400;

Maria Helena Diniz. *Curso de Direito Civil brasileiro*, 7º v., Responsabilidade Civil, 15ª Edição, Editora Saraiva, SP, 2001, p. 59/60.

## Corrupção como Entrave ao Desenvolvimento

Márcio Fernando Elias Rosa\*

### 1. Introdução

O debate proposto e o tema a ele imposto já encerram e anunciam as conclusões a que se pode chegar: *a corrupção é fenômeno capaz de inviabilizar o desenvolvimento*. A justificativa para a inserção no III Fórum Mundial Social parte da acertada consideração de que a qualidade moral das instituições é também fator significativo para o desenvolvimento social das nações.

A corrupção, porque tangente à aplicação de recursos públicos e privados e também diz respeito ao modo pelo qual são estabelecidas as relações entre os que compõem a sociedade, reclama formas eficazes de combate e ampla discussão da sua gênese. Saber o que se pode entender por corrupção pública, quais as suas causas e efeitos, torna-se tarefa imprescindível para qualquer estudo. A compreensão, por isso, não é obtida a partir de exames superficiais ou pela suposta medição dos custos da corrupção convertíveis em dinheiro.

Em verdade, a condução do tema obriga considerar que tal fenômeno alimenta baixos índices sociais e econômicos, contribui decisivamente para injustas estratificações e é capaz de comprometer, dentre outros, o princípio republicano, a democracia e os valores essenciais aos homens, como a igualdade, a dignidade e a liberdade. No entanto, diga-se que a corrupção se mostra indissociável de qualquer Estado ou regime político e não constitui privilégio de tiranias ou democracias. Não é fato próprio de países do Terceiro Mundo ou em estágio de desenvolvimento menos avançado; a corrupção se apresenta em toda e qualquer sociedade organizada, que quanto mais bem organizada, mais hábil será no seu enfrentamento ou na sua repressão.

Para gizar os limites do presente debate, há que se considerar, também, que

\*N.E.: Promotor de Justiça em São Paulo, professor da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Complexo Jurídico Damásio de Jesus.